



北京市哲学社会科学研究基地成果系列

编号：FSP-RR-001 2017.10.3

研 究 报 告

欧洲“氟虫腈污染鸡蛋”事件的 分析与启示

白军飞 陈祁晖 朱秋博 翟世贤



北京食品安全政策与战略研究基地

Beijing Food Safety Policy & Strategy Research Base(FSP)

欧洲“氟虫腈污染鸡蛋”事件的分析与启示

白军飞 陈祁晖 朱秋博 翟世贤

一、事件回顾

“氟虫腈污染鸡蛋”事件（以下简称“污染鸡蛋”事件）是近期发生在欧洲的一场严重的食品安全事故。事件发生于2017年7月底，起因是比利时食品安全监管机构发现从荷兰进口的鸡蛋所含杀虫剂氟虫腈（Fipronil）成分超标。目前，该事件已波及45个国家，包括欧盟26国、美国、俄罗斯、南非和土耳其等国家。该事件导致数以百万计的鸡蛋下架，数十万只母鸡被宰杀，数百家家禽养殖场被关闭，对欧洲的食品安全声誉造成严重的影响，引起了人们的消费恐慌。中国香港地区也受到波及。中国大陆由于未从荷兰进口鸡蛋，并未受到该事件的直接影响。

事件爆发后，荷兰食品安全部门对涉嫌使用过氟虫腈的企业进行了检查，逮捕了荷兰农场杀虫服务供应商“鸡之友（Chick Friend）”公司的两名负责人。这两人涉嫌非法将氟虫腈加入用于杀灭虱子的家禽清洁剂。目前，荷兰180家使用“鸡之友”公司杀虫服务的农场已全部关停待检，有关部门正在化验相关养鸡场的鸡肉，以确定其是否被污染。

在此事件中，荷兰家禽养殖业遭到重创。作为欧洲最大的鸡蛋生产国和禽类产品主要出口国，荷兰有2000多家禽蛋养殖场，每年出产110亿枚鸡蛋，净出口60多亿枚，其中绝大部分销往欧洲各国。此次事件爆发后，主要贸易国纷纷实行进口限制措施，消费者也拒绝购买来自荷兰

的鸡蛋。据荷兰政府透露，此次事件给荷兰禽类行业带来的直接损失约达 3300 万欧元（折合人民币 2.6 亿元），其中 1600 万欧元（折合人民币 1.27 亿元）因鸡蛋禁令所致，1700 万欧元（折合人民币 1.33 亿元）用于清除农场污染物。

二、事件应急处置的经验与教训

（一）经验

首先，欧盟食品饲料快速预警系统（RASFF）为遏制事件的蔓延起到了重要作用。RASFF 系统是确保公共卫生风险信息在成员国之间得以迅速共享，其主要职能是及时通报各成员国国内由于食品不符合安全要求、标识不准确等原因引起的各种风险和问题，并促进欧盟成员国的食品与饲料安全主管机构、欧盟委员会、欧洲食品安全局、挪威、冰岛、瑞士、列支敦士登等国之间的风险信息交流。RASFF 要求，当某成员国获得信息表明可能有重大问题出现，并可能危及其他成员国时，该成员国有责任迅速做出判断并及时通报欧盟委员会。比利时、荷兰及德国在 2017 年 7 月底分别通过 RASFF 通报鸡蛋受氟虫腈污染事件，欧盟委员会在收到通报后及时向各成员国通报了事件，使得这些国家得以迅速反应，遏制了事态的进一步扩散。

其次，有效的危机应对有赖于完善有效的追溯和召回制度。欧盟的食品安全可追溯制度作为食品安全管理的重要手段，是欧盟于 1997 年为应对疯牛病而逐步建立起来的。2000 年，欧盟发表《食品安全白皮书》，提出一项根本性改革，首次把“从田间到餐桌”的全过程管理原则纳入其卫生政策，并引进 HACCP 体系，要求所有食品及其成份具有可追溯性。

欧盟 178/2002 号法令明确要求从 2004 年起，在欧盟范围内销售的所有食品都能够进行跟踪与追溯，否则不允许上市销售。欧盟规定，包括动物产品的源头追踪、饲料及饲养操作、送达日期、供应商、客户订单等在内的信息都必须填报并归入欧盟数据库。“污染鸡蛋”事件爆发后，由于欧盟范围内销售的所有鸡蛋均可以通过独特的数码溯源，受波及的国家能够迅速召回或下架数以百万计的问题鸡蛋。溯源系统也为消费者通过荷兰披露的问题鸡蛋编号自行排查提供了可能，有效遏制了问题鸡蛋的持续蔓延。

第三，成熟的消费市场与理性消费者有利于遏制食品安全事件的发酵。一方面，“污染鸡蛋”事件爆发以来，欧洲媒体对此事件的关注度逐渐下降；另一方面，尽管欧洲一些国家的消费者拒绝购买来自荷兰的鸡蛋，转而购买本国生产的鸡蛋，但欧洲鸡蛋的市场价格并没有发生剧烈波动。欧洲媒体和市场能在事件爆发一个月后快速恢复平静，体现了一个成熟的消费市场应有的理性。

（二）教训

首先，欧盟未形成统一的食品安全监管执法体系。尽管欧盟是相对统一的联合体，且食品立法直接在欧盟层面进行，但该层面的强制力有限。欧盟食品安全局只负责咨询性工作，具体的监管则由各成员国独立负责。由于食品的生产、制造与销售跨越各成员国，欧盟只能集中有限资源选取关键点加以监管，从而削弱了食品的可控性，也给各成员国的进口监管带来了挑战。此外，各成员国之间复杂的利害关系甚至相互抵触的监管模式、跨国公司的大规模发展以及食品供应链的不断拉长，都

进一步加大了食品跟踪与追溯的难度，提高了监管疏漏和缺失的几率，使得食品安全风险增加。

其次，欧盟内部的统筹协调机制仍存在漏洞。欧盟内部信息流通迟缓。例如，比利时食品安全局早在6月10日就发现从荷兰进口的鸡蛋中含有氟虫腈，而荷兰在6月19日才收到比利时政府的相关信息通报。6月26日，比利时要求荷兰提供其境内可能存在问题的氟虫腈供货企业清单及其受污染情况，但荷兰直到7月13日才给予反馈，延误了时机。“污染鸡蛋”事件发生的信息在有关国家被隐瞒了1个多月之久，致使问题鸡蛋在事件公开前被消费掉，为后来的消费者恐慌和愤怒埋下隐患。

第三，欧盟内部的食物安全检验能力不足。一方面，比利时境内缺乏具有检测氟虫腈检测资质的机构，以致于不得不把检测工作留给荷兰的相关机构去做，并因此延误事件的通报和预警。另一方面，比利时食品安全局公布的氟虫腈检测结果前后严重不一：该机构7月7日表示，所测试中鸡蛋的氟虫腈含量仅0.076mg/kg，远低于欧盟的0.72mg/kg警戒线，而第二天同批鸡蛋的复检结果却显示氟虫腈含量达到0.92mg/kg，大大超出此前的0.076mg/kg，也超出欧盟的最高限度。反映出该机构的食品安全检验技术漏洞与能力缺乏。

第四，欧洲各国的相互推诿。事件爆发之初，欧洲舆论普遍指责荷兰政府监管缺位，致使“污染鸡蛋”大量生产并扩散到欧洲多国。此后，欧盟委员会发言人米娜·安德烈耶娃的发言使欧洲媒体和公众转而指责比利时知情不报，导致事件不断升级。比利时农业大臣德尼·迪卡姆又于8月9日将责任推给荷兰，称荷兰早在2016年11月就发现鸡蛋中的氟

虫脒超标，却一直瞒报。但荷兰食品和消费品安全管理局对此表示，2016年11月并未发现威胁到食品安全的情况，虽然相关机构的确收到过指出有使用危害性较强杀虫剂情况的匿名信。一项针对此次事件的媒体调查发现，很多欧洲民众认为荷兰不仅监管缺位，而且对公众健康不负责任，在强大的舆论压力下才彻底公布这一丑闻。所有这些相互指责都表明，欧洲食品安全监管处置中仍存在明显的责任主体识别机制漏洞。

三、事件的原因分析

（一）企业长短期利益的权衡

作为理性经济人的企业，往往追求自身利益的最大化。但在社会发展过程中，其长期利益与短期利益经常并不一致。为了获取长期利益，企业往往需要建立良好的市场声誉，甚至要在短期内放弃一部分利益，以获得消费者的信任。然而，在市场环境和消费者需求存在不确定性时，一些企业往往只看到短期利益，而对短期利益的追逐使得这些企业放弃对自身的道德和行为约束。如果比利时杀虫剂厂商违规添加的氟虫脒没有被检测出来，该企业就可以在不受惩罚的情况下获得较高的利润。这种侥幸心理驱使比利时杀虫剂厂商铤而走险。

（二）信息不对称导致市场失灵

信息不对称是食品安全问题产生的最根本原因。信息不对称是指市场上买卖双方中，一方掌握的信息比另一方更多。现实中，卖方往往比买方掌握更多的信息，而食品的“信任品”属性使得消费者在信息不对称的市场中处于不利地位。“信任品”属性指的是消费者购买食品后，短时期内无法感知有关食品的质量安全信息或者需要线上交易的检验成本，

如是否有药物和重金属残留及微生物含量是否超标等。

食品市场的信息不对称主要体现在两个方面。一是消费者与企业之间的信息不对称。禽蛋行业的一个特点是，其产品的质量具有很强的隐蔽性，消费者很难从产品的外观上获取真实的产品质量信息，这就为不法企业提供了可乘之机。在本次“污染鸡蛋”事件中，比利时杀虫剂生产商为了谋取非法利益，在不改变商品外观特征的前提下在杀虫剂中添加氟虫腈，使缺乏辨识能力的消费者健康受损，最终引发了本次事件。

二是政府在提供信息方面存在缺陷。在利益的驱动下，企业对于自身产品信息公开较少，消费者通常只能通过产品包装对禽蛋产品进行了解，这就需要依靠政府的力量将禽蛋市场的信息对消费者公开以提高市场配置效率。但是政府监督市场需要支付成本，用于收集、处理、加工以及传递信息等方面。同时，政府还可能为了保证当地的财政收入和自身利益而不愿去触及企业的利益。

(三) 鸡蛋质量安全问题带来外部不经济

比利时杀虫剂生产商为了谋取利益而违规生产劣质产品，导致了食品安全事件的发生。这使得消费者对于禽蛋产品产生整体性质疑，减少对禽蛋产品的消费，从而影响正规企业的经济效益。事件发生前，违规企业可以享受正规企业带来的无形收益，而出现质量问题后，正规企业却不得不与违规企业一起承担后果。一旦出现上述现象，市场的价格机制便无法反映出各自产品的真实价值，导致市场失灵。

(四) 政府监管内部结构存在缺陷

尽管欧盟是一个相对统一的政治经济联合体，但其对食品质量监管

所采取的模式是“各成员国负责制”，因此各国禽蛋产品的生产、流通等环节主要由各国内部的质监部门负责。这种监管模式使欧盟各国之间协调困难，一国监管的缺失将导致整个欧盟的监管无法协调。“污染鸡蛋”事件中，荷兰和比利时两国相互推诿，拒绝承担各自的责任，最终使得事件大范围爆发。

四、启示与建议

（一）尽快修订农药兽药使用相关标准，全面彻查国内养殖场

目前我国尚没有明确的农药兽药使用标准和必检标准，因此在对养殖场的监督抽检环节中并不包括对农药使用标准的监督和检查。当出现食品安全问题时只是对问题农场或相关企业进行处罚，未能从源头上进行严格管控。此次欧洲“污染鸡蛋”事件为我国在养殖场农药监管方面起到了重要的警示作用，我国应引以为戒，加强农药兽药管控，实现食品生产的源头监管，并参考发达国家农药使用的限定标准，修订我国农药使用准则及相关规定，禁用对人体有害的有毒物质，制定严格管控措施，确保食品质量安全和消费者健康安全。还应依据相关标准对我国养殖场的使用情况进行全面彻查，杜绝抽检和监管漏洞。

（二）完善统筹协调机制，保证监管机构的独立性

我国食品安全监管机构缺乏独立性，存在多头监管的问题。此次“污染鸡蛋”事件中，荷兰、比利时等国之间的相互推诿可归咎于欧盟没有形成统一的食物安全监管执法体系，监管机构的强制力有限。虽然我国不存在上述欧盟联合体的统筹问题，但食品安全多头监管的问题仍然存在。

近年来，我国食品安全监管体制为了集中食品安全监管权进行了多次重大改革，最终在 2013 年成立了国家食品药品监督管理总局，主要负责对生产、流通、消费环节的食品和药品的安全性和有效性实施统一监督管理。但是，“农田”环节以及进出口食品安全检疫并未纳入其监管范围，而是由农业部门以及进出口食品安全部门进行监管。因此，我国食品监管体系仍由多部门分段监管，依然存在问责机制不明确、权限不清以及出现问题后互相推诿的弊端。在这种体系中，如果一个环节出现问题，整个食品行业均会受到影响。因此，为了有效防范各个环节的食品安全风险事故，应提高食品药品监督管理总局监管工作的独立性，使其成为一个权威统一的监管责任主体，做好多个部门的统筹协调工作。

（三）建立健全的快速预警系统

欧洲的食品和饲料快速预警系统能够快速有效地防控食品安全风险，值得我国借鉴。目前我国发生的很多食品安全事件（如“三氯氰胺”奶粉事件、“地沟油”事件等）都是在消费者吃出问题之后，才被新闻媒体大肆报道，然后食品安全监管部门才会对相关企业及责任人进行调查和惩罚。但是，光靠大众媒体的曝光和公众的监督并不能从根本上杜绝我国的食品安全问题，我国需要建立一套完善的食品安全快速预警体系，进行严格的食品安全预警和风险管理。

我国在 2011 年组建了国家食品安全风险评估中心，不断完善食品安全监管系统，但在预警信息的收集、预报、通报和处置等方面仍存在许多不足，食品安全法律体系尚不健全。我国应逐步形成一个各部门协调运作、管理统一、权责制度完善的预警体系；通过消费者、企业、事故单

位和社会媒体等多渠道、全面收集食品安全风险信息；注重食品风险交流的公众参与以及风险交流信息在消费者、生产者和管理者之间的开放性和透明性；当事件发生时可以根据不同类型、风险大小、影响程度和范围等做出迅速的应对反应，做到有法可依，并对出现问题的部门进行严厉的惩罚和处理。

（四）完善我国食品安全追溯制度和召回制度

我国食品安全追溯制度和召回制度尚不完善。在我国的食品召回制度体系中，部分职能设置和相关法律存在重叠，企业所生产的食品可能需要面对多个行政部门的多次检验，而且抽检结果无法实现公开和共享，不仅存在监管漏洞，也造成了巨大的人力、物力浪费。此外，虽然我国《食品召回管理规定》中明确要求食品生产者建立完善的产品质量安全档案，以便于出现问题后相关监测部门进行追溯和召回，但没有规定未建立档案的生产者承担相应法律责任。我国农产品生产仍以小规模农户或小企业为主，经营管理不够规范，需要建立相应法律制度对他们进行强制管理。同时，我国大部分食品生产加工未实现标准化和规模化，食品安全标准也存在标准不统一和矛盾的情况。因此，有必要成立一个专门负责食品召回的政府职能部门来制定更加严格和完善的可追溯制度，并使用强制手段进行管理和实施。

（五）加强国际合作，完善我国食品安全输入性风险防控机制

在全球化的背景下，各个国家均面临着进口食品可能带来的安全风险。因此，食品安全不仅仅一个国家内部的问题，也是需要各国共同治理的问题。各国在关注自己国家的食品安全问题的同时，还应对下游国

家负责。我国作为农业大国，理应承担起大国责任，在保证国内食品质量安全的同时加强出口监管。此外，我国还应加强国际合作，学习和借鉴发达国家食品安全管理规范和机制。

在食品安全输入性风险的防控上，我国应该高度重视食品市场准入制度法律体系中现存的弊端和问题。引发食品安全问题的源头往往是食品安全立法建设的滞后，例如，从我国农药残留限量标准来看，目前的标准过于笼统，缺少量化指标。因此，我国应尽快借鉴国际食品安全标准设置规则，有针对性地对已有标准进行修正，完善食品安全市场准入法律体系，与国际接轨。此外，我国应建立严格的进口食品审批程序和食品安全监控计划，改善检疫检验仪器设备，加强技术和能力建设，提高进口食品安全卫生检测能力。

（六）食品安全问题很难完全杜绝

从“疯牛病危机”、“马肉汉堡”等事件到近期的“污染鸡蛋”事件可以看出，有着最完备的法律体系、最健全的风险预警机制以及最完善的食品可追溯制度的欧盟仍会出现食品安全隐患和问题，可见食品安全问题难于完全避免。食品安全问题涉及的环节多、范围广，从农产品的养殖、加工到销售流通，无一不需要严苛的监管机制，农产品所涉及到的产业链也错综复杂，给食品安全监管提出了巨大的挑战，一丝细小的漏洞均可能导致灾难性的后果。对于此次“污染鸡蛋”事件，我国应引以为戒，对食品安全问题永不可放松警惕，查漏补缺，严格监管和防范各个环节的食品安全风险。

该研究报告被原国家食药局《食品生产许可专业技术委员会工作简讯》

2018年1月9日全文收录

供稿：中国农业大学北京食品安全政策与战略研究基地。所有权利保留。

任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解食安

基地其他研究报告，请访问 <http://fsp.cau.edu.cn/>

北京食品安全政策与战略研究基地
Beijing Food Safety Policy & Strategy Research Base(FSP)



微信公众号



官方网站